

Estudo Técnico

Brasília/DF, 26 de julho de 2023.

ÁREA: Planejamento Territorial e Habitação e Defesa Civil

TÍTULO: Desastres obrigam mais de 4,2 milhões de pessoas que foram negligenciadas pelas políticas públicas a buscarem alternativas de moradia nos últimos dez anos.

REFERÊNCIAS:

- Programa: Minha Casa, Minha Vida (2009-2019)
- Lei 12.608/2012

PALAVRAS-CHAVE:

1. Prejuízos
2. Moradias
3. Proteção e Defesa Civil
4. Gestão Urbana
5. Desastres
6. Recursos Habitacionais

Resumo:

Em análise de dados desenvolvida pela CNM, dos 5.570 Municípios do Brasil, 5.199 registraram algum tipo de desastre entre 2013 e 2022. Desse registro, há um recorte de desastres com moradias afetadas e neste estudo calcula-se que o número de moradias danificadas ou destruídas em eventos climáticos extremos ultrapassa 2 milhões e totaliza um prejuízo na ordem de R\$ 26 bilhões, impactando 78% dos Municípios do país (4.334) e deslocando mais de 4,2 milhões de pessoas que perderam suas casas ou tiveram que às abandonar. Vale destacar que atualmente 1.580 Municípios são prioritários em ações de Defesa Civil, Planejamento Urbano e Habitação por integrarem o Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Desses Municípios integrantes do Cadastro Nacional, 70% possuem plano diretor e apenas parte desses planos apresentam ações de prevenção descritas. A análise desenvolvida aponta o agravamento dos prejuízos relacionados aos eventos de desastres em contexto urbano em função dos cortes do orçamento federal no decorrer do período investigado em ações de planejamento urbano, Habitação e Proteção e Defesa Civil.

INTRODUÇÃO

Os eventos climáticos extremos, cada vez mais frequentes, têm trazido destaque ao tema do modelo de urbanização de grande parte das cidades brasileiras, no qual parcela da população vive de maneira irregular e sem condições adequadas ou mesmo seguras. O processo de urbanização brasileiro, intensificado nas décadas de 1950 e 1960, no geral, não foi acompanhado das intervenções necessárias ou mesmo de ações de planejamento urbano, de modo que as cidades não foram devidamente preparadas para o aumento da população. Atualmente, a CNM enfatiza, que o déficit habitacional brasileiro está estimado, com dados de 2019, em aproximadamente, 5,9 milhões de domicílios, dos quais 5,044 milhões estão localizados em área urbana e 832 mil em área rural. Desse número, 1,482 milhão de unidades são consideradas precárias, o que corresponde a 25,2% do total. Este número, 5,9 milhões de moradias, corresponde à necessidade de investimentos para viabilizar novas moradias. Além disso, 24,9 milhões de moradias no Brasil possuem algum tipo de inadequação ou falta de infraestrutura básica, ou seja, casas sem água, sem banheiro, sem janelas ou com chão de terra batida e telhados danificados, entre outros, que integram o déficit habitacional qualitativo. Importante adicionar a esse panorama que de acordo com estimativas de 2022, mais de 10 milhões de pessoas residem em áreas de risco no país.

Este estudo visa apresentar um panorama dos Municípios brasileiros impactados por ocorrências de desastres e suas implicações no setor habitacional e gestão urbana. Vale destacar que o setor habitacional em área urbana é o mais afetado pelos prejuízos advindos dos desastres.

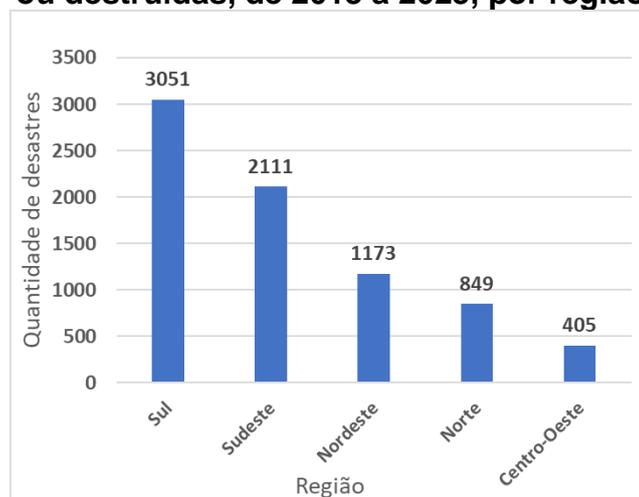
A estrutura do estudo está organizada em duas grandes vertentes, a primeira direcionada à gestão urbana em que foi mapeada a existência de planos diretores e dos planos setoriais de habitação de interesse social e plano de redução de risco de desastres nos Municípios, bem como os programas federais que apoiaram os governos municipais na elaboração dos planos como mecanismo de prevenção ao risco de desastres, informações dos territórios e das comunidades para estruturar suas estratégias de prevenção e resposta.

A segunda vertente deste estudo identifica os Municípios que tiveram registros de desastres com moradias danificadas e destruídas, considerando o recorte temporal de 2013 a 2022. E, posteriormente, foi realizado o cruzamento de dados entre os prejuízos com essas moradias

afetadas e os investimentos realizados em habitação de interesse social, provenientes do Programa federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV), relativos à Faixa 1 (beneficiários de menor renda).¹

O Estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) identificou 7.589 registros que resultaram em moradias danificadas ou destruídas (mais de duas milhões), de 2013 a 2023, sendo que a maior parte delas é oriunda de eventos relativos a tempestades, inundações, alagamentos e enxurradas, divididos regionalmente no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Registro de desastres ou calamidade pública com moradias danificadas ou destruídas, de 2013 a 2023, por região



Fonte: Elaboração CNM. (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Desse levantamento, também foi extraído o número de pessoas atingidas por quaisquer tipos de desastres que resultaram em deslocamento delas de suas casas. Entre desabrigados e desalojados somam-se 4.241.659 milhões de pessoas que perderam suas casas ou foram obrigadas a abandoná-las, entre 2013 e fevereiro de 2023. Importante lembrar que desalojadas são as pessoas forçadas a sair de suas casas, mas que são acolhidas por familiares ou conhecidos; já as desabrigadas são aquelas que dependem de abrigo concedido pelo poder público. Acrescentam-se os impactos indiretos dos desastres que modificam a

¹ Bases de dados abertos que subsidiaram a análise da CNM: Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2021; dados da Defesa Civil nacional de 2013 a fevereiro de 2023; Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para o MCMV Faixa 1, entre os anos 2009-2020.

dinâmica das comunidades e Municípios para acessar serviços públicos, infraestruturas urbanas, lazer, transporte público, entre outros. Esses impactos indiretos advindos dos desastres afetaram, nos últimos dez anos, 291.332.669 milhões de pessoas, o equivalente a pouco mais de 6 vezes a população inteira do Estado de São Paulo (que era de 46,6 milhões de habitantes, em 2021), em um comparativo, uma vez que pessoas podem ter sido afetadas por mais de um evento de desastres em diferentes períodos.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL URBANA DOS MUNICÍPIOS E APOIO FINANCEIRO DA UNIÃO

Em um primeiro momento, foram analisadas as capacidades institucionais de gestão urbana dos Municípios, por meio da existência de instrumentos de planejamento urbano, tais como: planos diretores, planos locais de redução de risco de desastres e planos locais de habitação de interesse social. Instrumentos relevantes para planejar, monitorar e avaliar iniciativas e políticas relacionadas à temática.

Plano diretor

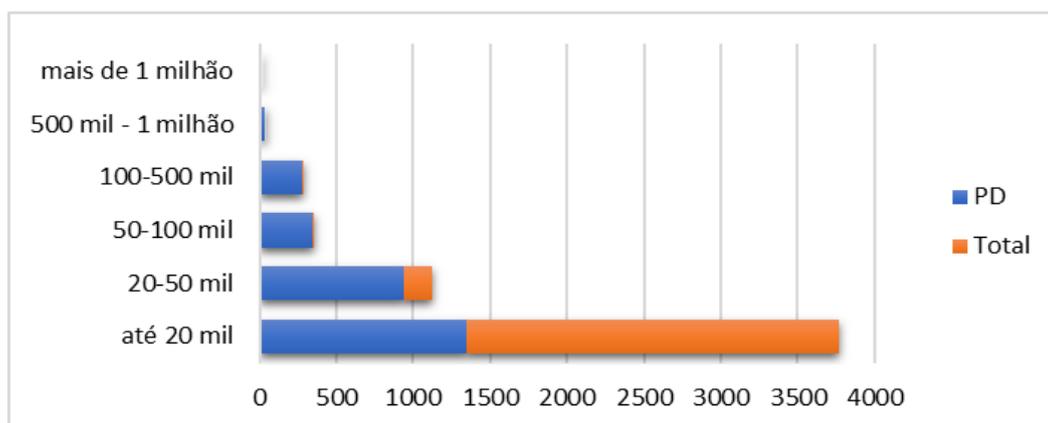
De acordo com a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o instrumento plano diretor é obrigatório para os Municípios com mais de 20 mil habitantes, os integrantes de regiões metropolitanas, os incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, entre outras exigências.

De acordo com levantamento da CNM, referente ao ano de 2021, 53% dos Municípios brasileiros, o que representa 2.960, possuem plano diretor.

Desses 2.960, 45,6% (1.351 Municípios) possuem menos de 20 mil habitantes, porém, apesar desse número significativo, pode se observar no Gráfico 2 que, ainda assim, mais da metade desses Municípios de pequeno porte ainda não tinha plano diretor em 2021 – vale lembrar que para essa faixa populacional não há obrigação de elaboração do instrumento (a não ser que o Município faça parte de outro grupo obrigatório, como Municípios metropolitanos, por exemplo).

Já entre os Municípios que possuem população superior a 20 mil habitantes², 89,4% deles são os que elaboraram seus planos diretores. É importante destacar que esses mais de 10% dos Municípios com mais de 20 mil habitantes, portanto, obrigados a elaborar plano diretor, ainda não possuem o instrumento, mesmo sendo fato que esse é o grupo de Municípios que pode ter melhor capacidade técnica e até mesmo financeira. No entanto, ainda existem aproximadamente 200 Municípios desse recorte que declaram não ter plano diretor, depois de mais de 20 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, é algo preocupante. A ausência de sanções e de suporte por parte dos governos estaduais e federal é um dos principais motivos que impede que esse número seja menor.

Gráfico 2 – Distribuição de Municípios com plano diretor por faixa populacional



Fonte: Elaboração CNM. IBGE, Munic, 2021.

Por outro lado, a mesma pesquisa aponta que 553 Municípios estavam elaborando seus planos diretores em 2021, sendo 99,4% deles com população inferior a 50 mil habitantes. Isso indica que os Municípios menores vêm buscando melhorar seu processo de planejamento urbano. Portanto, os Municípios com essa faixa populacional devem ser prioritários para receber apoio técnico e financeiro das demais esferas, de modo que garantam o desenvolvimento urbano sustentável e igualitário de seus territórios. Os planos, se elaborados e de fato colocados em prática a partir de diagnósticos locais completos e

² Pelas estimativas do IBGE para 2021, o Brasil possuía 1.800 Municípios com mais de 20 mil habitantes (32% do total).

responsáveis, podem ser de grande valia e até decisivos na prevenção, antecipação e mitigação de riscos de desastres, porém sua elaboração demanda uma capacidade técnica e investimentos mínimos que nem todo Município possui.

Uma série de questões contribui para esse panorama, mas a ineficiência de programas estaduais, federais e municipais de fortalecimento das capacidades institucionais, técnicas e administrativas impacta desde a elaboração de instrumentos de planejamento urbano adequados até a implementação dos planos.

Um exemplo que pode ser citado dessa ineficiência do campo da gestão urbana refere-se aos programas federais Fortalecimento da Gestão Urbana e Planejamento Urbano, para os quais apenas 14 prefeituras foram contempladas com recursos para apoiar a elaboração de planos diretores desde 2009, o que representa menos de 1% dos Municípios.

O montante total destinado para esse fim pela União nesse período chega a aproximadamente R\$ 1,5 milhão, totalizando uma média de 107 mil reais para cada um dos 14 Municípios, valor considerado insuficiente para fortalecer a gestão urbana. De acordo com cálculo realizado pelo CNM, para se ter ideia da média de valores efetivamente necessários para uma ação do governo federal que abrangesse a totalidade de Municípios que precisam elaborar planos diretores, se considerarmos esse aporte médio de R\$ 107 mil, o investimento federal teria de ser da ordem de R\$ 32 milhões, revelando que investimentos em planejamento para prevenção são menos onerosos que reconstrução. Para fins de comparação, se esse recurso de R\$1,5 milhão fosse distribuído aos 2.960 Municípios que já possuem o plano diretor, cada Município teria disponível apenas R\$506,00 para a elaboração/revisão, o que revela o baixo investimento para a pasta.

Plano diretor e Defesa Civil: prevenção e redução de risco de desastres

O plano diretor é uma importante ferramenta de gestão do território municipal, permitindo, dentre outras questões, o controle ou a proibição da ocupação de áreas suscetíveis a risco, bem como a destinação de áreas para habitação de interesse social, garantindo terra para o reassentamento de famílias que habitam zonas que não são aptas à moradia. Importante destacar que, ainda que instrumentos urbanísticos específicos para esses fins sejam inseridos e aprovados no plano diretor, não necessariamente eles se tornam realidade, por fatores diversos de ordem de limitações técnicas e orçamentárias, por exemplo.

Efetivar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e que garantam a não ocupação ou em alguns casos revitalização e melhorias das áreas de risco é um dos principais desafios que prefeituras de todo o país enfrentam para elaborar ou implementar os planos.

No que diz respeito à prevenção aos eventos climáticos extremos, considerando os 2.960 Municípios do Brasil com plano diretor, 1.102 estão incluídos no cadastro nacional de risco e, analisando este recorte, 1.042 de fato registraram algum desastre entre 2013 e 2022. Ou seja, dos 1.580 vinculados ao cadastro, quase 70% deles têm plano diretor e, considerando as perdas relativas aos desastres registrados, conclui-se que além desse instrumento outras estratégias devem ser implementadas de forma integrada para otimizar a prevenção.

Ao mapearmos as prefeituras que além de ter plano diretor também declaram ter iniciativas de prevenção de risco dentro do plano, dos 2.960 Municípios com plano diretor, 48% deles (1.417) indicam no plano diretor ações que contemplam a prevenção de enchentes ou inundações graduais, enxurradas ou inundações bruscas.

Quando analisados por faixa populacional, é notável que nos Municípios com maior população há mais recorrência de iniciativas de prevenção e redução de risco de desastres em seus planos diretores, em especial, 84,4% dos Municípios com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes apresentam no plano alguma iniciativa de prevenção.

Contudo, das grandes metrópoles brasileiras – ao considerar as metrópoles com mais 1 milhão de habitantes – apenas 47,7% possuem conteúdos de prevenção nos planos diretores, ficando atrás apenas dos Municípios com população inferior a 20 mil (40,3%).

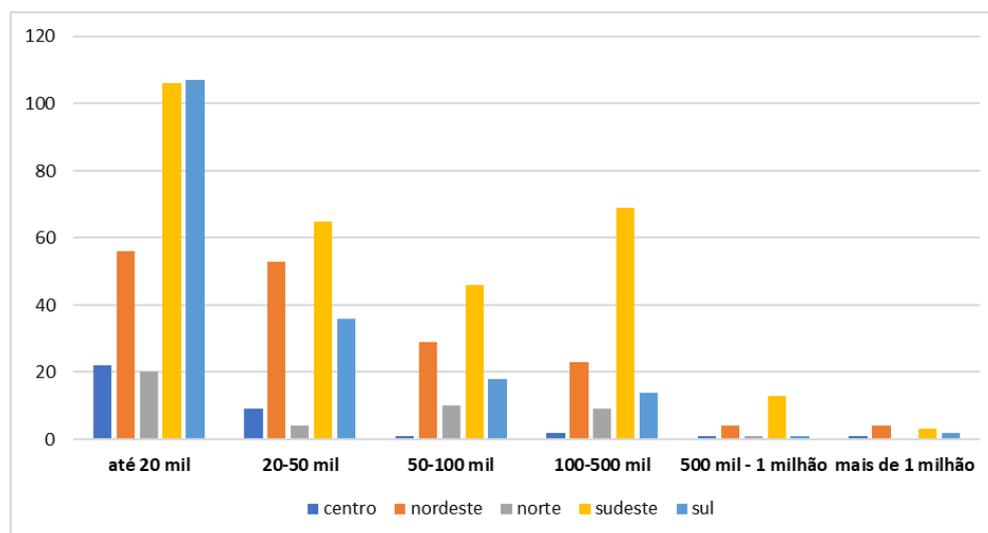
Já sobre a prevenção de escorregamentos ou deslizamentos de encostas, os planos diretores que preveem ações referentes ao tema não chegam a 24% do total, com percentuais muito inferiores aos apresentados para ações de prevenção de enchentes ou inundações. Seguindo a tendência, os valores crescem de acordo com a faixa populacional, chegando a 56,3% dos planos diretores nos Municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e 52,9% nas cidades maiores (mais 1 milhão de habitantes).

Plano Municipal de Redução de Risco

A CNM alerta que, de acordo com a Lei Federal 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), é dever da União, dos Estados e dos Municípios adotarem as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres. Nesse sentido, os Municípios têm sido estimulados a elaborar seus planos municipais de redução de risco, especialmente os 1.580 que integram o cadastro nacional de risco.

Segundo análise da CNM dos dados da Munic de 2021, desses 1.580 Municípios do cadastro nacional de risco³, apenas 729 possuem Plano Municipal de Redução de Risco, ou seja, 46%, divididos por região e porte, como demonstrado no, como demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Municípios do cadastro nacional de risco com Plano de Redução de Risco por região e porte populacional



Fonte: Elaboração CNM. IBGE, Munic, 2021.

Destaca-se que, em todas as faixas populacionais, a região Sudeste se sobressai em relação à quantidade de Municípios com o plano; e as regiões Norte e Centro-Oeste se destacam no geral com as menores quantidades. A elaboração dos planos municipais de redução de risco exige dados e estudos específicos que muitas das prefeituras não possuem, o que demanda

³ A lista de Municípios que integram o cadastro nacional é atualizada periodicamente. Neste estudo o número de Municípios se refere à consulta em janeiro de 2023. Caso tenha atualizações posteriores, o *link* do Serviço Geológico do Brasil (CPRM) é: <http://www.cprm.gov.br/publique/Gestao-Territorial/Prevencao-de-Desastres/Produtos-por-Estado---Setorizacao-de-Riscos-Geologicos-5390.html>.

a contratação desses estudos, e isso nem sempre é possível em razão da falta de recursos ou mesmo de conhecimento para viabilizar a contratação. O percentual baixo de Municípios do cadastro nacional de risco que possuem plano de redução de risco se deve também ao fato de que os recursos disponibilizados até então pela União para apoiar nesse processo nos últimos vinte anos sofreram fortes cortes orçamentários, inviabilizando uma política nacional de prevenção.

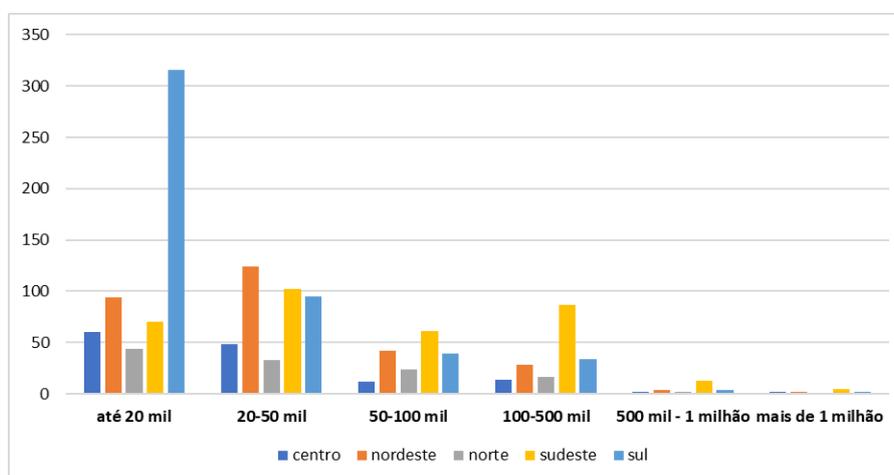
Em perspectiva, em relação aos recursos disponibilizados pelo então Ministério das Cidades, apenas no ano de 2005, foi liberado o investimento de aproximadamente R\$ 13 milhões para apenas 87 Municípios das regiões Sul, Sudeste e Nordeste para elaboração e revisão dos planos de redução de risco (totalizando uma média de 149 mil reais para cada). Esse montante de recursos e a quantidade de Municípios beneficiados – 1,5% do total do país e 5,5% dos que integram o cadastro nacional de risco – foram inferiores às demandas locais. Em um comparativo, se o recurso fosse distribuído aos 1.580 Municípios integrantes do cadastro nacional de risco de desastre, cada Município teria disponível apenas R\$ 8.228 para a elaboração/revisão do plano nacional de redução de risco.

Planos Locais de Habitação de Interesse Social

A lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), Lei federal 11.124/2005, prevê, em seu art. 12, que os Municípios que aderirem ao SNHIS se comprometam a elaborar Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A CNM reforça que a apresentação do PLHIS é condição necessária para acessar recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que podem ser utilizados, entre outras coisas, para a produção de moradias para reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco.

O levantamento também indicou que apenas 2.055 Municípios brasileiros elaboraram Planos de Habitação, o que equivale a 36,8% do total de Municípios. Desse total, cerca de 67% declararam ter articulado o PLHIS ao plano diretor (Gráfico 4), com destaque para as regiões Sul e Sudeste, cuja porcentagem de Municípios que fizeram a articulação entre os planos ultrapassa 85%.

Gráfico 4 – Municípios que integraram o PLHIS com o plano diretor por região

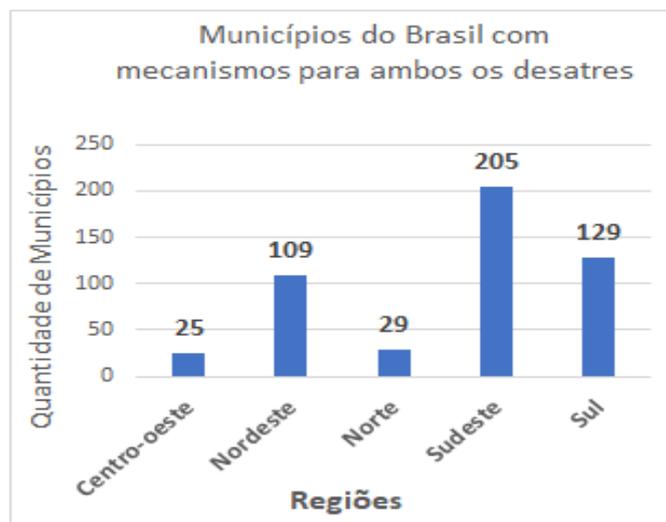


Fonte: Elaboração CNM. IBGE, Munic, 2021.

Interessante ressaltar que os dados analisados pela CNM indicam que, apesar de apenas 729 prefeituras terem elaborado planos de redução de risco, se observa uma quantidade maior de Municípios que declararam ter mecanismos para evitar ocupações em áreas suscetíveis a enchentes ou inundações, totalizando 1.032 Municípios brasileiros. Com relação aos mecanismos para evitar a ocupação de áreas suscetíveis a escorregamentos ou deslizamentos de encostas, 619 Municípios declararam possuir.

Cruzando esses dois universos, ou seja, Municípios que declararam ter mecanismos para evitar ocupações em áreas que abrangem ambos os tipos de desastres, apenas 497 Municípios (9% dos Municípios do Brasil) preveem esses mecanismos, distribuídos regionalmente pelo Gráfico 5, sendo que 263 deles estão no cadastro nacional de risco. Vale explicar que as ocorrências de desastres advindos de enchentes, inundações, escorregamento ou deslizamentos de encostas são as mais recorrentes em contextos urbanos, afetando mais de 78% dos Municípios do país.

Gráfico 5 – Municípios do Brasil com mecanismos de prevenção à ocupação de áreas suscetíveis a alagamentos, inundações, escorregamentos e deslizamentos de encostas



Fonte: Elaboração CNM. IBGE, Munic, 2021.

HABITAÇÃO E DEFESA CIVIL: PREJUÍZOS EM MORADIA E INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO

A CNM realizou o cruzamento dos dados relacionados aos investimentos federais em habitação com dados da Defesa Civil. De acordo com os dados relacionados ao atendimento de moradia para a população de menor renda – faixa 1 foi utilizada a base de investimentos do programa Minha Casa, Minha Vida (2009-2019) e do Programa Casa Verde e Amarela (2021-2022). Os dados da Defesa Civil referem-se ao número de Municípios que registraram emergência ou estado de calamidade pública por tempestades, inundações, enxurradas ou alagamentos no período 2013-2022.

As análises feitas pela CNM (Quadro 1) apontam que, entre 2013 e 2022, mais de 2 milhões de unidades habitacionais foram danificadas em todo o país em decorrência de eventos climáticos extremos e mais de 107 mil foram efetivamente destruídas. Somando o prejuízo financeiro total chega-se a mais de 26 bilhões de reais.

Quadro 1 – Quantitativo de unidades habitacionais danificadas, destruídas e prejuízos em bilhões de reais, por região, 2013-2022

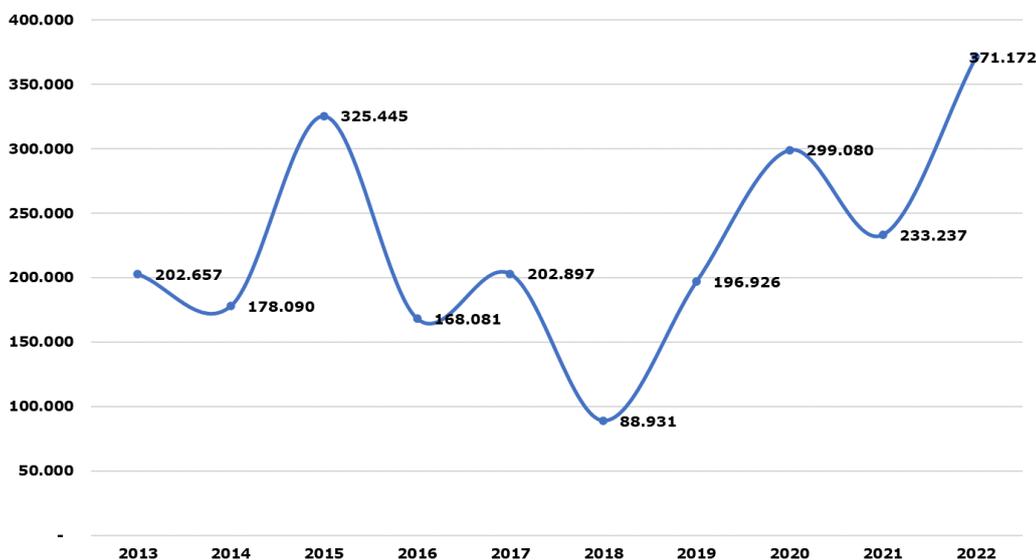
Região	UH's danificadas	% danificadas	UH's destruídas	% destruídas	Soma UH's danificadas e destruídas	% danificadas + destruídas	Prejuízo (R\$)	% prejuízo
Centro-oeste	22.021	1,02%	988	0,92%	23.009	1,02%	122.304.239	0,47%
Nordeste	310.627	14,39%	26.613	24,78%	337.240	14,88%	15.968.438.651	61,05%
Norte	357.853	16,57%	12.274	11,43%	370.127	16,33%	1.751.334.572	6,70%
Sudeste	462.625	21,43%	12.979	12,08%	475.604	20,98%	4.333.180.064	16,57%
Sul	1.005.977	46,59%	54.559	50,79%	1.060.536	46,79%	3.981.665.684	15,22%
Total Brasil	2.159.103	100,00%	107413	100,00%	2.266.516	100,00%	26.156.923.211	100,00%

Fonte: Elaboração CNM. (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Quando analisados os números totais ano a ano, Gráfico 6, a CNM se deparou com um número médio anual superior a 200 mil unidades habitacionais danificadas ou destruídas. Ao analisarmos de maneira regionalizada a quantidade de moradias danificadas e destruídas (Tabela 1 e Gráfico 7), a região Sul se apresentou como a mais impactada nos últimos 10 anos, com cerca de 46,79%; em seguida, a região Sudeste, com 20,98%. As regiões Norte e Nordeste, respectivamente, apresentaram 16,33% e 14,83%, enquanto a região Centro-Oeste se mostrou com o menor número de moradias danificadas e destruídas, 1,02%.

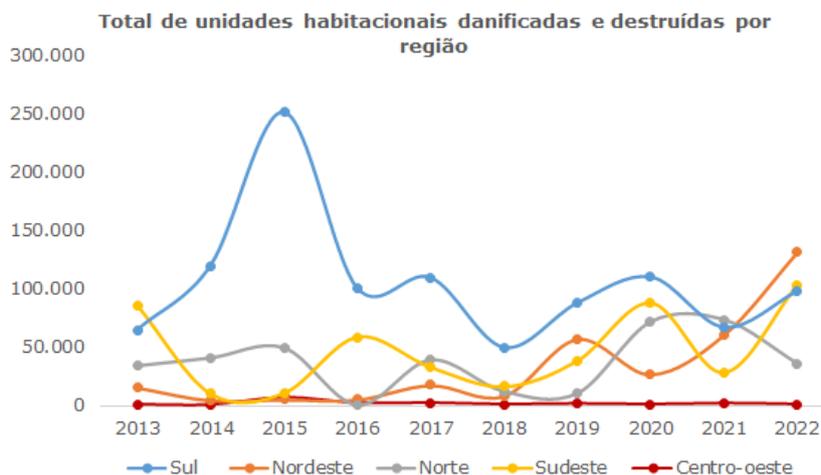
De modo geral, há uma tendência de aumento de moradias danificadas e destruídas nos últimos anos, situação que deve ser mais bem acompanhada para uma otimização de estratégias de prevenção e assistência dessas famílias.

Gráfico 6 – Total de unidades habitacionais danificadas e destruídas registradas no Brasil entre 2013-2022



Fonte: Elaboração CNM. (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Gráfico 7 – Total de unidades habitacionais danificadas e destruídas por região entre 2013 e 2022



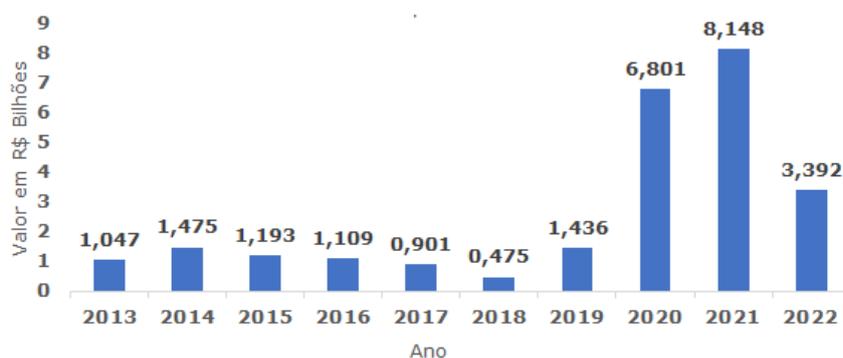
Fonte: Elaboração CNM. (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Quanto aos prejuízos financeiros das moradias danificadas e destruídas declarados pelos Municípios (aproximadamente R\$ 26 bilhões), relacionados à situação de emergência ou ao estado de calamidade pública por tempestades, inundações, enxurradas e alagamentos, por ano, no Gráfico 8, os valores foram manifestados diretamente pelos Municípios ao

preencherem a ferramenta S2iD do governo federal, criada para ações de gestão de riscos e prevenção de desastres para consolidação dos três Entes, objetivando o trabalho conjunto de Proteção e Defesa Civil em tempo real.

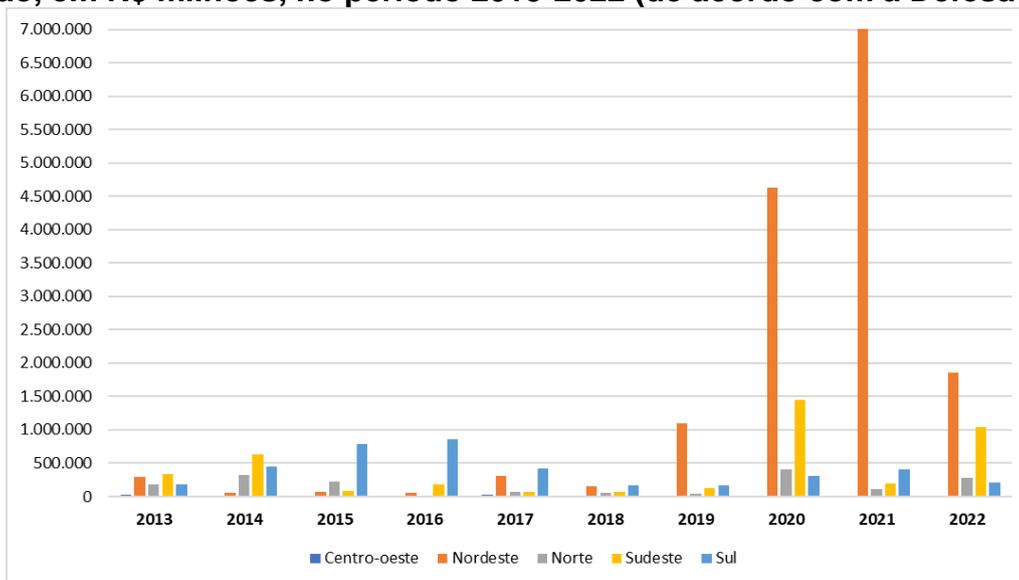
A CNM destaca que, apesar de a região Sul ter declarado o maior número de residências afetadas oficialmente, os Municípios da região Nordeste foram os que informaram os maiores prejuízos financeiros com moradias, contabilizando 61% do montante. Já as demais regiões: Sudeste (16%), Sul (15%), Norte (6%) e Centro-Oeste menos de 0,5% (Gráfico 9).

Gráfico 8 – Prejuízos financeiros por moradias danificadas e destruídas em R\$ bilhões no período 2013-2022 – declaradas pelos Municípios



Fonte: Elaboração CNM. (S2iD/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Gráfico 9 – Valor declarado das unidades habitacionais danificadas e destruídas por região, em R\$ milhões, no período 2013-2022 (de acordo com a Defesa Civil)

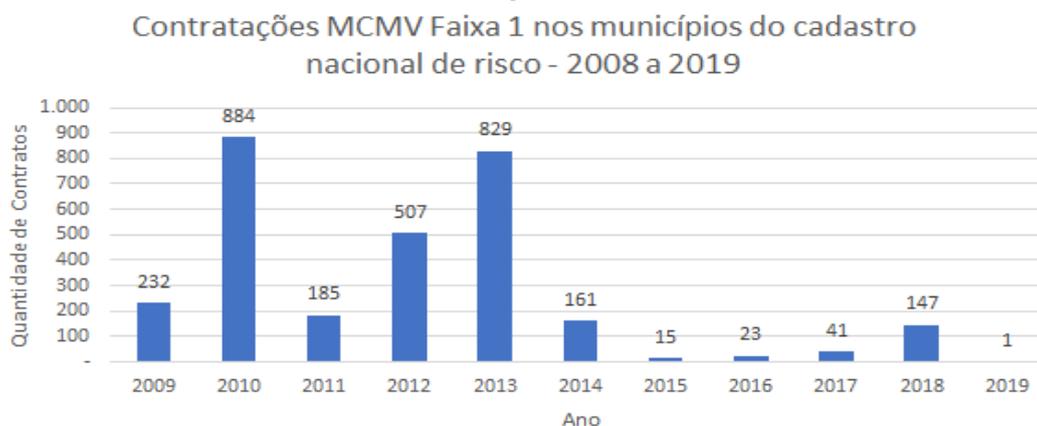


Fonte: Elaboração CNM. (S2iD/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Os prejuízos e os impactos sociais e econômicos poderiam ter sido mitigados, em especial, para aqueles Municípios incluídos no cadastro nacional de risco de desastre, por meio de políticas de gestão urbana, habitação e prevenção do risco de desastres.

Considerando os dispositivos dos programas federais de habitação, em destaque o PMCMV, deve ser priorizado o aporte das dotações orçamentárias para assegurar o acesso à moradia social para as famílias que residem em áreas de risco. Contudo, conforme revela o Gráfico 10, nos últimos dez anos, a partir de 2013, houve uma queda brusca no volume de novos contratos habitacionais assinados para o atendimento das famílias de menor renda (faixa 1) e, após 2019, nenhum novo contrato foi viabilizado até o momento de elaboração deste estudo.

Gráfico 10 – Contratações do Programa MCMV Faixa 1 nos Municípios do cadastro nacional de risco no período de 2009 a 2019



Fonte: Elaboração CNM. Portal da transparência (dezembro – 2022).

Vale acrescentar que 3.748 Municípios do país acessaram recursos para o atendimento das famílias de menor renda (Faixa 1) do MCMV, em especial, no período de 2009-2019. Deste total de Municípios, 28,7%, equivalente a 1.077 Municípios, estão incluídos no cadastro nacional de risco de desastres.

Merece destaque também o fato de que 10%, equivalente a 153.893 mil unidades (vide Quadro 2) contratadas nestes Municípios incluídos no cadastro nacional de risco, estavam na base como “não entregues”. Não foi possível identificar precisamente os motivos, mas fatores como atrasos no repasse de recursos, obras em andamento, aditivos contratuais e paralisação podem explicar esta situação.

Quadro 2 – Status das Unidades habitacionais contratadas e valores, por região

Região	% Municípios	UH Contratadas	UH Entregues	UH Não entregues	% Entrega	% NÃO Entrega	Valor Contratado R\$	Valor Executado R\$	% Execução
Centro-oeste	80,1%	456.251	424.802	31.449	93,1%	6,9%	6.233.687.273,67	5.734.892.254,14	92,0%
Nordeste	93,1%	626.279	557.507	68.772	89,0%	11,0%	31.090.566.270,74	28.804.957.782,01	92,6%
Norte	89,8%	183.867	152.774	31.093	83,1%	16,9%	9.530.524.998,39	8.373.193.935,26	87,9%
Sudeste	45,8%	134.284	123.120	11.164	91,7%	8,3%	28.427.321.462,60	27.158.650.891,34	95,5%
Sul	45,1%	126.864	115.449	11.415	91,0%	9,0%	7.007.093.900,46	6.595.574.318,97	94,1%
Total	67,3%	1.527.545	1.373.652	153.893	89,9%	10,1%	82.289.193.906	76.667.269.182	93,2%

Fonte: Elaboração CNM. Portal da transparência (dezembro – 2022).

Queda de investimentos habitacionais e aumento de desastres

De um lado, as análises revelam que, a partir do ano de 2013, existe uma queda acentuada na média de contratações, com oscilações até o ano de 2019. No Gráfico 12, observa-se o total de recursos liberados que o PMCMV destinou aos Municípios incluídos no cadastro nacional de risco de desastre para o atendimento das famílias de menor renda.

Gráfico 11 – Desastres registrados nos Municípios do cadastro nacional de risco, 2013 e 2022

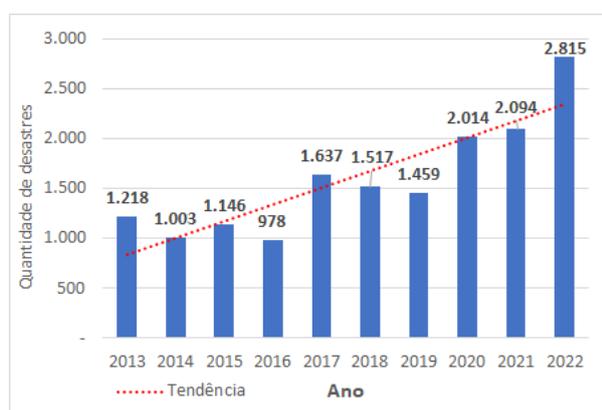
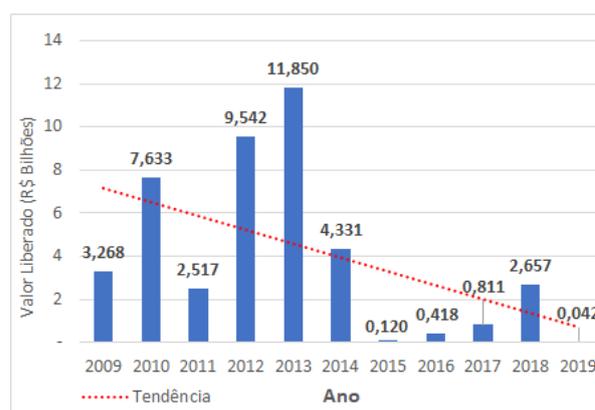


Gráfico 12 – Valores liberados no MCMV Faixa 1 nos Municípios do cadastro nacional de risco, 2009 e 2019



Fonte: Elaboração CNM. (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Importante destacar que, a partir de 2019 até março de 2023, não houve novas contratações do programa Casa Verde e Amarela e do novo Programa Minha Casa, Minha Vida, este último em vigência pelo Decreto 11.439/2023, que regulamenta a Medida Provisória 1.162⁴, de 2023, aprovada em junho de 2023. No entanto, no momento de elaboração deste estudo, as novas contratações não tinham sido iniciadas. Vale sublinhar que os dados nacionais não permitem quantificar o percentual de moradias contratadas destinadas especificamente para o atendimento das famílias residentes em áreas de risco.

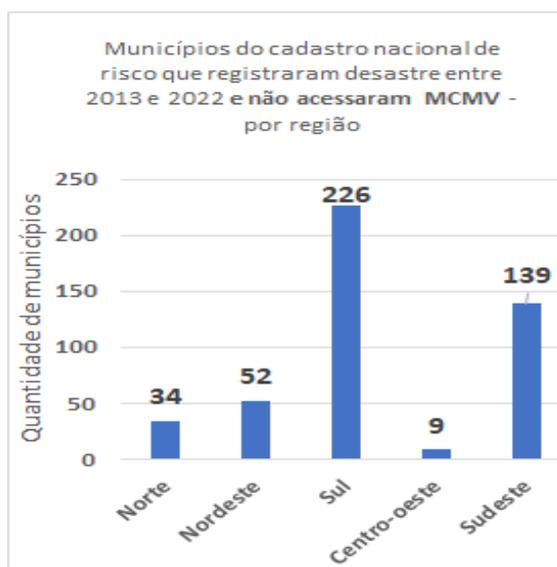
Por outro lado, o Gráfico 11 revela uma tendência de aumento na média de registros de desastres, emergência ou estado de calamidade pública até 2022 nos Municípios do cadastro nacional. A partir do ano de 2017, a CNM aponta uma elevação de ocorrências de desastres mais expressiva; neste ano, foram registrados 1.637, e o ano de 2022 representou o maior número de registros, 2.815.

A CNM realizou um cruzamento também com Municípios incluídos no cadastro nacional de risco e que registraram desastres, mas que ainda assim não acessaram recursos habitacionais do PMCMV – segundo a base do portal da transparência. Nessa situação, estão 460 Municípios, que somados totalizam 5.484 moradias danificadas ou destruídas de 2013 a 2022. A maior parte desses Municípios estão nas regiões Sul e Sudeste (Gráfico 13), com 49% e 30%, respectivamente. Quanto ao porte populacional, de acordo com o Gráfico 14, 68% dos 460 Municípios são de pequeno porte, com população de até 20 mil habitantes e, portanto, desde o ano de 2013, o principal programa federal de habitação não viabilizou novos contratos para o atendimento das famílias de baixa renda nesses Municípios, mesmo tendo mais essa possível demanda pelos desastres ocorridos, além de possível déficit anterior.

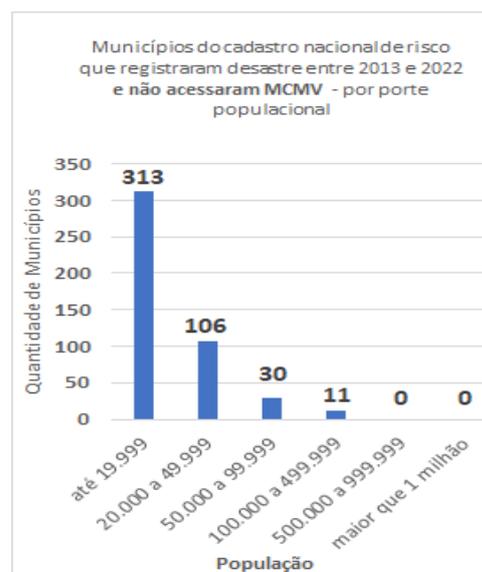
⁴ A Medida Provisória 1.162, de 2023, encontrava-se em tramitação na Câmara dos Deputados até o momento da elaboração deste estudo. A Medida Provisória, posteriormente foi aprovada e foi convertida no PLV 14 de 2023.

Gráficos 13 e 14 – Municípios do cadastro nacional de risco que registraram desastre, mas não acessaram recursos do PMCMV Faixa 1, 2013-2022

POR REGIÃO



POR PORTE POPULACIONAL



Fonte: Elaboração CNM. (S2ID/MIDR) Coordenadorias Estaduais e Municipais.

Esse cenário evidencia as dificuldades dos governos municipais de acessarem recursos por meio de programas habitacionais, uma vez que, desde o ano de 2013, com a descontinuidade da modalidade que atendia especificamente aos Municípios de pequeno porte do Minha Casa, Minha Vida, somada aos cortes de recursos, não foram asseguradas alternativas para o acesso à moradia social para as famílias que residem nesses Municípios, em especial em áreas de risco, e também recursos para a reconstrução das moradias afetadas pelos desastres.

Nesse sentido, o estudo aponta que as famílias residentes em Municípios de menor porte, em especial, nas regiões Sul e Sudeste afetadas pelos desastres, tiveram menos opções de acesso a recursos habitacionais para a reconstrução de sua moradia, como evidenciado nestes 460 Municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os custos sociais, econômicos, urbanos e ambientais da ocorrência de desastres relacionados principalmente aos eventos de chuvas extremas impactam de diversas maneiras comunidades, governos municipais, estaduais e federal.

A CNM reforça que investimentos em políticas de reordenamento territorial integrados à habitação e urbanização integrada e à redução de riscos de desastres reduzem os prejuízos sociais, as perdas de vidas e os impactos na economia e oportunizam melhores estratégias no enfrentamento da mudança do clima.

Considerando a tendência de aumento dos desastres apresentada, é fundamental uma política nacional de desenvolvimento urbano integrada com as agendas de redução de riscos de desastres, ambientais e de mudança do clima.

No Brasil, a questão da habitação é chave, uma vez que o alto déficit de moradia já existente somado às perdas descritas neste estudo, além da ineficiência da política de habitação de interesse social em garantir o direito constitucional de moradia digna, potencializa os impactos dos desastres.

Recomendações da CNM:

1. estruturação de uma política nacional integrada de desenvolvimento urbano, habitação, drenagem urbana e reforço de uma cultura de prevenção, já que atualmente as ações são mais focadas na resposta após o ocorrido;
2. priorização do atendimento das famílias que residem em áreas de risco com estratégias de reassentamento de forma humanizada, com participação e mais celeridade nos repasses necessários;
3. viabilização de políticas integradas urbanas e ambientais de recuperação e proteção das áreas de risco/relevância ambiental que passaram por desocupação, junto a políticas justas de realocação dessas famílias, quando for o caso, com o monitoramento para evitar novas ocupações;
4. reforço e priorização no acesso a recursos em programas federais urbanos para os Municípios afetados por desastres e incluídos no cadastro nacional de risco;

5. simplificação para o acesso de recursos e programas aos Municípios para reconstrução de moradias destruídas por desastres, provenientes de situação de emergência ou de estado de calamidade pública reconhecidas pela União;
6. estruturação de um programa nacional de capacitação, fortalecimento e modernização de cadastros locais e atualização de planos diretores, normas derivadas e planos de redução de riscos, de modo a estimular ações de prevenção e mitigação de ocupação de áreas suscetíveis a desastres, além de regularização fundiária.

ANEXO

- Moradias afetadas de 2013 a 2022 – por UF

UF	Total de unidades habitacionais danificadas e destruídas registradas no Brasil últimos 10 anos
SC	485.748
RS	430.737
MG	212.420
AM	159.218
PR	146.616
RJ	135.280
PA	120.213
SP	98.997
PE	95.636
BA	80.157
AC	68.709
AL	60.094
ES	52.096
PI	47.551
MA	29.534
AP	16.635
MS	11.569
CE	9.395
PB	7.620
RN	5.971
GO	5.732
RO	5.173
MT	4.579
SE	1.747
DF	1.385
TO	284
RR	220
Total Geral	2.293.316

- **Pessoas desabrigada e desalojadas de 2013 a 2022 – por UF**

UF	Soma Desabrigados + Desalojados	Desabrigados	Desalojados
AM	725.614	222.992	502.622
BA	456.258	92.406	363.852
MG	394.098	57.195	336.903
RS	391.777	47.432	344.345
PA	358.986	48.006	310.980
SC	347.626	38.482	309.144
PE	276.682	27.710	248.972
AL	257.105	93.284	163.821
RJ	236.015	14.269	221.746
SP	133.620	14.105	119.515
AC	120.372	27.383	92.989
ES	112.065	12.827	99.238
MA	109.644	33.802	75.842
PR	98.912	10.331	88.581
PI	70.887	13.471	57.416
PB	50.665	28.979	21.686
RO	32.200	4.345	27.855
SE	29.950	466	29.484
CE	16.010	1.842	14.168
MS	13.021	1.818	11.203
MT	11.458	1.930	9.528
TO	11.370	4.727	6.643
AP	11.005	1.492	9.513
GO	10.895	1.522	9.373
RN	7.445	1.872	5.573
DF	5.042	5.012	30
RR	3.058	460	2.598
Total	4.291.780	808.160	3.483.620



www.cnm.org.br

Área Técnica de Habitação e Planejamento
Territorial/CNM

E-mail: habitacao@cnm.org.br

Fone: (61) 2101-6039/6072

Área Técnica de Defesa Civil/CNM

E-mail: defesacivil@cnm.org.br

Fone: (61) 2101-6659